

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS: UN MODELO QUE SE DEBE FORTALECER

Hernán Cheyre V.
Presidente Consejo CIES UDD
Universidad del Desarrollo

En el debate acerca del rol que debe tener el Estado en la promoción del desarrollo económico y en la provisión de bienes y servicios públicos que son fundamentales para la ciudadanía, la búsqueda de acuerdos se empantana cuando la discusión se centra en el eje empresa privada vs. empresa estatal, por cuanto quienes tienen una marcada preferencia por una u otra opción difícilmente van a estar dispuestos a cruzar la línea.

Es por ello que desde hace bastante tiempo se viene avanzando en Chile por la línea de lo que son las alianzas público-privadas para resolver problemas específicos. El ejemplo más conocido son las concesiones de obras públicas, mediante la cual el Estado delega en un tercero la construcción y operación de un determinado proyecto, otorgándole el derecho de explotación por un cierto número de años, siendo el privado quien financia las obras y asume los riesgos asociados al proyecto.

Bajo distintas modalidades este mismo concepto se ha venido aplicando en distintos sectores (cárceles, hospitales, servicios sanitarios), pero lamentablemente se ha producido un estancamiento en su evolución, con lo cual se están perdiendo numerosas oportunidades que, siendo fundamentales para el desarrollo económico y social de Chile, permiten ahorrar recursos públicos en un contexto de fuerte estrechez fiscal. El próximo gobierno tiene una gran oportunidad para fortalecer este camino.

Contexto

En el debate público acerca de cómo retomar una senda de crecimiento económico que permita a Chile cruzar el umbral del desarrollo en forma sostenible, iniciativas como el documento “El Puente” (2025), suscrito por 17 economistas, muestran que es plenamente factible alcanzar acuerdos técnicos entre personas y sectores que, teniendo distinto domicilio político -y, por ende, distintas miradas acerca del tipo de sociedad a la que se aspira-, comparten ciertos principios fundamentales que permiten consensuar posturas comunes y propuestas específicas en materias que son de gran relevancia para volver a encender los motores del crecimiento. Temas como la importancia de contar con mercados abiertos y competitivos, la integración comercial con el resto del mundo, el fomento del emprendimiento y la innovación, y la existencia de un Estado ágil y eficiente, han pasado a ser ampliamente compartidos, con la excepción de algunos sectores donde la mirada que prevalece sigue siendo la de un mayor control y dirigismo estatal.

Y es precisamente en lo relativo al rol del Estado en la economía como proveedor directo de bienes y servicios, en el alcance de las regulaciones que impulsa, y en su papel de orientador de la estrategia de desarrollo donde radican las principales diferencias. En este debate, el concepto de “Estado-facilitador” se contrapone con la visión de un “Estado-emprendedor”, y como consecuencia de ello la búsqueda de acuerdos se hace más compleja. De hecho, si la discusión se centra en el eje empresas privadas vs. empresas públicas, las posturas de base en esta materia son lo suficientemente contrapuestas como para hacer muy difícil consensuar soluciones intermedias. Es por ello que el concepto que viene surgiendo desde hace algún tiempo -en Chile y el mundo- es el de forjar “alianzas público-privadas” para resolver problemas específicos. Bajo esta mirada el eje no se coloca en la disyuntiva de si para lograr un determinado objetivo es mejor recurrir a una empresa pública o privada, sino que el foco se pone en el rol que deben desempeñar los actores públicos y privados en la búsqueda de soluciones a problemas específicos.

Este enfoque se hace especialmente necesario en contextos de estrechez fiscal, donde la priorización de los escasos recursos públicos disponibles debe conducir naturalmente hacia una focalización en ámbitos donde están las necesidades más urgentes por atender, buscando la articulación

de recursos privados para resolver problemas en todas aquellas áreas donde hay espacios para las alianzas público- privadas. Este enfoque no es ideológico, sino que pragmático.

¿Qué es una Alianza Público-Privada (APP)?

Hay variadas definiciones acerca de lo que es una Alianza Público-Privada (APP), pero en la lógica de simplificar resulta práctico guiarse por la versión sintética que entrega ChatGPT: *“una APP es un contrato a largo plazo entre una entidad pública y un privado, en el que el sector privado participa de manera significativa en la provisión de una infraestructura o servicio público, asumiendo riesgos relevantes y recibiendo una retribución condicionada al desempeño”*.

A partir de esta definición, es posible concluir que cuando un organismo público licita una obra de infraestructura para que una empresa privada la construya, en lugar de hacerlo directamente una repartición estatal, ello no constituye una APP propiamente, por cuanto el Estado solo está actuando como mandante. Distinto es el caso de una concesión vial, que sí es genuinamente una APP, por cuanto lo que subyace es un contrato de largo plazo entre el Estado y una empresa privada para proveer un determinado servicio, la cual realiza las inversiones, asume riesgos y recibe un pago (peaje) a modo de retribución.

Rompiendo el eje de “privatizar” vs. “estatizar” instituciones encargadas de proveer bienes o servicios específicos que demanda la ciudadanía, las APP permiten un trabajo conjunto entre organismos estatales y empresas privadas que, estableciendo reglas claras e incentivos específicos, permiten armonizar soluciones con la participación conjunta del sector privado y del sector público.

En cuanto a fórmulas específicas para estructurar una APP, hay distintas modalidades de aplicación. En el caso de las concesiones viales, el modelo tradicional es uno en que un actor privado financia, construye, opera y transfiere la infraestructura al final del contrato, luego de haber percibido los peajes correspondientes durante el período de operación del proyecto. Pero también existe la alternativa en la cual la empresa privada

adjudicataria de una concesión mantiene la operación de la infraestructura en forma indefinida, mientras cumpla con los requisitos que le exige el contrato. Asimismo, existe también la modalidad en la cual el Estado mantiene la propiedad del activo desde un inicio, y el agente privado recibe un pago desde un organismo estatal a cambio de financiar, construir y operar durante un cierto período de tiempo, siendo el Estado el que recibe los ingresos por los servicios prestados a usuarios finales, asumiendo por tanto ese riesgo. Son todos modelos alternativos, cada uno con sus ventajas y desventajas en función de la naturaleza del proyecto en cuestión.

El modelo de las APP en Chile

Los casos más conocidos son los de las concesiones viales, pero las hay también en varios otros rubros. De acuerdo a las cifras publicadas por el ministerio de Obras Públicas¹, sumando los proyectos en operación, en construcción y aquellos que tienen elementos de ambas fases, a la fecha habría 30 iniciativas en infraestructura vial interurbana; 13 en infraestructura vial urbana; 12 proyectos de infraestructura aeroportuaria; 13 de infraestructura hospitalaria; 4 de infraestructura penitenciaria; 8 proyectos de edificación pública y equipamiento urbano (entre ellos el estadio techado del parque O'Higgins; la concesión de la Plaza de la Ciudadanía; y el Complejo Fronterizo Los Libertadores); y un proyecto hídrico (Embalse Convento Viejo).

Pero las iniciativas de concesiones resumidas en el párrafo anterior no son lo único que se ha hecho en Chile en materia de APP. Las empresas portuarias ya en el año 1999 entregaron en concesión sus frentes de atraque (Valparaíso, San Antonio y Talcahuano-San Vicente), y a la fecha son 10 las empresas portuarias -todas estatales- que han seguido el mismo camino. El objetivo de este modelo ha sido el de promover la competencia

¹ www.concesiones.mop.gob.cl

entre empresas portuarias en aras de una mayor eficiencia y mejor calidad del servicio otorgado a los usuarios, para lo cual, en lo básico, licitan la operación y explotación de dichos frentes entre operadores privados por un período de tiempo predeterminado, quienes pagan una tarifa por ello y se comprometen a realizar un plan de inversiones, el cual queda especificado en el contrato respectivo. Bajo esta modalidad, las empresas portuarias estatales continúan teniendo la propiedad de las instalaciones, pero ceden su explotación a un tercero, y de esa manera permiten el desarrollo del sector sin la necesidad de comprometer recursos fiscales.

Algo análogo ocurre en el ámbito de las empresas sanitarias. Si bien en algunas de ellas se optó en su momento por la privatización -caso de Aguas Andinas (ex Emos), Essbio, Esval y Essal-, quedándose la Corfo con una porción minoritaria de la propiedad que le otorga derecho a veto sobre determinadas decisiones estratégicas, en el caso de la mayoría de las sanitarias regionales se optó por un modelo alternativo: a fines de la década de 1990 se optó por que las empresas sanitarias aún en poder de la Corfo transfirieran sus derechos de explotación a 9 operadores privados, por un período de 30 años, y la administración de estos contratos (Contratos de Transferencia del Derecho de Explotación² de las Concesiones Sanitarias, CTDCECS) se traspasó en el año 2008 a la recién creada Empresa de Concesiones Sanitarias S.A. (Ecconsa), de propiedad de la Corfo. Cada uno de estos operadores opera bajo la misma lógica de las empresas sanitarias privadas, en el sentido de que están sometidas al mismo tipo de supervisión por parte de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), y se les aplica la misma regulación para fijar las tarifas, basadas en el funcionamiento de una empresa modelo.

Si bien desde el punto de vista jurídico hay diferencias entre ser titular de una concesión -caso de las sanitarias privatizadas- o tener el derecho de explotación temporal de un contrato de concesión, como los que administra Ecconsa, desde la perspectiva de los objetivos perseguidos las

² Ecconsa solo opera en forma directa la disposición de aguas servidas en la ciudad de Antofagasta, pero en su plan de desarrollo está contemplada la incorporación de actores privados en el proceso.

diferencias no son fundamentales, por cuanto la regulación aplicada en ambos casos por la SISS es de naturaleza similar, especialmente en lo referido a los planes de desarrollo comprometidos y a los incentivos a cumplirlos que surgen de los procesos de fijaciones tarifarias. Por tanto, en ambos casos podría hablarse de una APP para alcanzar un cierto objetivo. A modo de ejemplo, el saneamiento del río Mapocho, el tratamiento de las aguas servidas y la construcción de los mega estanques de Pirque que realizó Aguas Andinas para aumentar la autonomía de las plantas para suministrar agua potable a la población en caso de aluviones que impidieran utilizar el agua proveniente del río Maipo, son en definitiva acuerdos entre una empresa privada y el organismo regulador correspondiente para lograr un objetivo predeterminado.

Otro caso exitoso en que se ha aplicado el modelo de las APP en Chile ha sido en la explotación del litio. A pesar de que en 1979 este mineral fue declarado recurso de interés nacional, no concesible, reservando su explotación al Estado, se autorizó la participación de terceros a través de contratos especiales de explotación. Considerando que a esa fecha la Corfo era la dueña de las pertenencias mineras ubicadas en el Salar de Atacama, por distintas vías empezó a incorporar a empresas privadas para la explotación de sus pertenencias, y a partir de distintas reformulaciones de las asociaciones y contratos originales que se iniciaron en la década de los 90 lo anterior derivó finalmente en contratos de arrendamiento suscritos entre Corfo y las empresas SQM y Albermarle, con plazos de vencimiento en 2030 en el primer caso, y en 2043 en el segundo. Estos contratos le reportan a Corfo ingresos por concepto de rentas de arrendamiento, lo cual incluye un pago variable como proporción de los ingresos generados por las respectivas empresas, el cual quedó establecido en función del precio del litio. Esto le ha permitido al Estado obtener ingresos significativos, sin participar en el financiamiento de los proyectos ni asumir el riesgo asociado a estas inversiones.

La Estrategia Nacional del Litio anunciada por el Gobierno a fines de 2023 cambia la naturaleza de las APP vigentes, mutando hacia un esquema que se inicia con asociación directa entre la estatal Codelco y SQM, quedando la primera con el 50% +1 de las acciones, y aportando la segunda los activos utilizados para la explotación de los yacimientos actualmente bajo régimen de arrendamiento. Está por verse si a través de esta nueva

modalidad, que le otorga el control de la nueva empresa al Estado -y por tanto el control de la agenda estratégica-, van a estar los incentivos adecuados para que SQM realice las inversiones que se van a aprobar en las instancias correspondientes. Lo recomendable sería eliminar el status de no concesible que hoy día tiene el litio a partir de una norma de rango constitucional, y que el Estado a través de una APP bajo la modalidad de licitación entregue en concesión yacimientos en los que exista interés privado en su explotación, obteniendo todos los beneficios derivados de los cobros derivados de las rentas de arrendamiento y royalties asociados, sin comprometer recursos fiscales, y quitando la camisa de fuerza que hoy significa la obligación de tener que asociarse con el Estado compartiendo la propiedad de la empresa que se forme con este propósito, donde el porcentaje mayoritario estaría en manos estatales.

Las APP en el mundo

Por cierto, el modelo de las APP no es una particularidad de Chile. El número de países donde se vienen implementando distintas modalidades de APP para resolver problemas en una amplia variedad de áreas que tradicionalmente habían sido abordados directamente por el Estado viene creciendo en forma significativa. La insuficiente capacidad de gestión de los organismos estatales y la creciente dificultad por acceder a fondos públicos para financiar inversiones requeridas no estaban permitiendo dar una solución adecuada a tales problemas, y ello explica el auge que está teniendo el modelo de las APP. No hay detrás de esto un fenómeno ideológico, sino que simplemente se trata de una modalidad más eficiente para abordar problemas que afectan a la ciudadanía y que el Estado no está en condiciones de resolver.

El Banco Mundial tiene una unidad específica encargada de monitorear este fenómeno, y lo que muestran los antecedentes es que en la mayoría de los países ya se están implementando proyectos bajo esta modalidad y en una amplia gama de actividades: energía; gas natural; tecnologías de información; recolección y tratamiento de la basura; transporte; aeropuertos; agua potable, tratamiento y disposición de aguas servidas;

puertos; infraestructura vial; ferrocarriles; iniciativas específicas para abordar los efectos del cambio climático; etc.³

Entre los proyectos que están operando bajo esta modalidad cabe citar, a modo de ejemplo, el desarrollo de los trenes de alta velocidad en España (AVE) y Francia (TGV); el Clean Tech Park en Singapur (alianza entre Estado y privados para desarrollar un ecosistema de innovación que empuje iniciativas tecnológicas orientadas a la sustentabilidad); el terminal 5 del aeropuerto de Heathrow en Londres; la construcción, operación y mantenimiento de líneas de metro en Panamá; la construcción, financiamiento y operación (no clínica) del moderno hospital Royal Adelaide en Australia; programa nacional para construir y mantener escuelas secundarias en Irlanda, con contratos a 25 años; y la ampliación y modernización del puerto de Rotterdam en los Países Bajos.

Los ejemplos recién presentados dan cuenta de la diversidad de iniciativas que se están desarrollando en el mundo bajo la modalidad de una APP, y, más importante, muestran que gobiernos de distinta orientación política están recurriendo a este mecanismo en forma progresiva.

¿Dónde se podría expandir el uso de las APP en Chile?

El punto de partida debería ser una expansión y profundización del modelo de concesiones que se ha venido utilizando durante las últimas décadas, cuyo uso ha venido decayendo. Durante la década de los 90, período en el que se iniciaron, éstas fueron aumentando en forma progresiva hasta llegar a un 0,85 por ciento del PIB en 1999, y en el sexenio siguiente crecieron hasta un 0,97 por ciento, habiendo sido este el período de mayor auge. Pero a partir de esa fecha lo que se observa es una tendencia a la baja, con un promedio equivalente al 0,3 por ciento del PIB en los años siguientes⁴ (). Solo a partir de 2024 se ha observado una reactivación de

³ <https://ppp.worldbank.org/espanol-asociaciones-publico-privadas>

⁴ Consejo de Políticas de Infraestructura, 2024

este mecanismo, el cual debería expandirse con mayor fuerza en los próximos períodos.

En el área de infraestructura como factor habilitante de una mayor productividad -y por ende, de una mayor competitividad-, es mucho lo que falta por avanzar -un caso notorio son los puertos y los embalses-, pero las APP deberían también fortalecerse en ámbitos diferentes, como es el caso de la infraestructura hospitalaria, carcelaria, y ampliarse al campo de la educación pública en la construcción y operación de establecimientos.

Otra área en la que hay mucho espacio por avanzar es la relativa a los *Bonos de Impacto Social*. Esta herramienta consiste en que un inversionista (fondo de inversión) arriesga capital para ofrecer una solución a un problema social específico a través de un intermediario (ONG) que suscribe un contrato con un gobierno local, regional o nacional, en el cual se estipula que, en el evento de cumplirse ciertas metas previamente acordadas, el inversionista recibe un pago que lo compensa por el esfuerzo y por el riesgo asumido. La principal ventaja que esto tiene para el Estado es que el desembolso de recursos fiscales está condicionado a la obtención de los resultados acordados, de manera que el riesgo no lo asume el Estado sino que el inversionista. Al final del día, entonces, el Estado termina pagando solo las iniciativas que resultan exitosas, lo cual permite ir maximizando la eficiencia en el uso de recursos públicos.

La modalidad de los Bonos de Impacto Social fue originada en el Reino Unido, y ha sido aplicada exitosamente para lograr mejoras en las condiciones de salud en localidades específicas, en la rehabilitación de personas privadas de libertad, en temas medioambientales, en lograr mejoras en la capacidad lectora de los habitantes de un cierto lugar, etc.⁵ (Muñoz y Kimmit, 2019). Aun tratándose de una herramienta que está en su fase inicial, Chile también ha dado sus primeros pasos en esta línea: el ministerio de Economía, Corfo y el ministerio de Desarrollo Social han estado impulsando los *Contratos de Impacto Social (CIS)*. Fundaciones privadas y grupos de inversionistas están promoviendo iniciativas

⁵ J. Kimmit y P. Muñoz (2019): *¿Cuál es el potencial de los bonos de impacto social en Chile?* <https://tinyurl.com/kimmit-munoz>

orientadas a reducir la reincidencia delictiva juvenil, y a potenciar la lecto-escritura en un grupo de escuelas ubicadas en la comuna de Estación Central, por citar un par de ejemplos⁶.

Requisitos fundamentales para el éxito de las APP

Tratándose de contratos en los que participan esencialmente dos partes, un organismo público y una entidad privada, un primer requisito fundamental es que el marco legal que los regula sea claro en sus alcances y condiciones, y a la vez predecible en sus efectos para todos los actores que participan.

Un segundo aspecto a tener en cuenta es que en la modalidad específica que se adopte los incentivos que se incorporen para las distintas partes deben ser los adecuados, de manera inducir conductas que sean consistentes con el objetivo que se persigue con la iniciativa. En el caso del modelo de concesiones adoptado en Chile, por citar un ejemplo concreto, ha sido necesario ir incorporando ajustes a través del tiempo en la estructuración de los contratos de los nuevos proyectos, por cuanto en sus versiones originales los postulantes enfrentaban incentivos para ofrecer un peaje “bajo”, haciendo así su oferta más competitiva, con la esperanza de resarcirse posteriormente a través de la construcción de obras adicionales en el mismo proyecto, cuya tarifa surgía de una negociación directa entre el concesionario y el Estado, y por tanto no estaba afecto a competencia de un tercero. En la misma línea, otra mejora importante fue la introducción del concepto del mínimo valor presente de los ingresos como variable de adjudicación, lo cual redujo los riesgos de demanda que enfrenta el concesionario, convirtiendo así el plazo de la concesión como variable de ajuste.

Un tercer aspecto, que surge como corolario del anterior, se refiere a la necesidad de tener la capacidad institucional para diseñar, evaluar, fiscalizar y hacer seguimiento de los proyectos, introduciendo ajustes

⁶ H. Cheyre: “La revolución del emprendimiento en Chile”, pág.79-82 Ediciones LyD, 2020.

cuando sea necesario, ya que son variadas las contingencias que se irán presentando a través del tiempo.

Un cuarto elemento se refiere a la necesidad de que existan en el Estado capacidades para realizar los análisis costo-beneficio requeridos, incorporando los riesgos asociados, para justificar la puesta en marcha de una u otra iniciativa.

Por último, y para dotar de legitimidad al mecanismo de las APP ante la ciudadanía, es fundamental que los procesos sean abiertos, transparentes, garantizando una efectiva competencia entre los potenciales interesados en participar, de manera que las soluciones puedan ofrecerse al menos costo posible.